

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА НЕДР

Каширина Анна Николаевна

магистрант

Институт права, БашГУ, г.Уфа

Аннотация. Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: в настоящей работе рассмотрены особенности правового режима недр.

Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Основные принципы охраны окружающей природной среды изложены в ст. 3 Закона Российской Федерации "Об охране окружающей среды"[7]. В соответствии с этой статьей, одним из таких принципов являются охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности. Очевидно, что согласно п. 1 ст. 4 этого Закона такие принципы затрагивают и использование недр как одного из составных элементов окружающей природной среды.

Использовать недра рационально - значит не допускать потерь при добыче полезных ископаемых, при этом эффективная организация использования природных ресурсов невозможна без комплексного использования недр. Поэтому "использовать недра комплексно - значит не допускать выборочную разработку тех или иных видов полезных ископаемых".

Расположенные на территории Российской Федерации недра, включая подземное пространство, ценные ресурсы и полезные ископаемые, признаны, в соответствии со ст. 1.2 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах"[8], государственной собственностью. Недра не могут выступать в качестве предмета по договорам отчуждения права собственности, но ими можно пользоваться в пределах, установленных действующим законодательством.

Подобный подход свидетельствует о том, что недра - это особый элемент, нуждающийся в усиленной охране и полноценном контроле над его состоянием. Дополнительно ситуация сопровождается тем, что ресурсы, содержащиеся в недрах, отнесены к категории невозобновляемых либо их добыча, в связи с природно- климатическими условиями, является достаточно сложной и опасной.

Российские исследователи уделяют повышенное внимание проблемам, связанным с рациональным и допустимым использованием недр. Уже в трудах таких ученых, как Г.Е. Быстров[1, с. 45], О.Л. Дубовик[2, с. 34], А.А. Конопляник[3, с. 32], А.Ю. Перепелкин[4, с. 12], отражены разработки, посвященные проблемам ограничения, приостановления и прекращения права пользования недрами.

Представляется, что существующий порядок ограничения, приостановления и прекращения недропользования не отвечает в полной мере интересам государства, не обеспечивает достойной охраны окружающей среды и ценных природных ресурсов, содержащихся в недрах, не способствует привлечению инвестиций в разработку и разведывание недр. Кроме того, многие пользователи недр используют несовершенство действующего законодательства в своих личных интересах, избавляясь от нерентабельных или технологически сложных в разработке участков. При этом расходы по консервации и ликвидации скважин после разработок и добычи несет собственник недр - государство. Ввиду этого следует особое внимание обратить на условия ограничения, приостановления и прекращения пользования недрами, ведь нерациональное недропользование приводит к тому, что государство лишается существенных финансовых поступлений в бюджеты на различных уровнях.

По общему правилу пользование недрами может быть ограничено, приостановлено или досрочно прекращено по решению органа, предоставившего лицензию. Все названные правовые инструменты воздействия на недропользователя в границах недропользования имеют различный правовой режим и несут разные последствия. Общие основания для ограничения, приостановления и прекращения права пользования недрами перечислены в ст. 20 Закона РФ "О недрах", перечень их закрыт. Отметим, что законодатель в названном правовом акте не указывает, что именно следует понимать под ограничением, приостановлением и досрочным прекращением права пользования недрами, но, исходя из смысла ст. ст. 20 и 21 Закона РФ "О недрах", в п. 107 Административного регламента, утвержденного Приказом Минприроды от 29 сентября 2009 г. N 315[6] (далее - Регламент N 315), даны исчерпывающие понятия данных правовых инструментов воздействия на недропользователя. Рассмотрим их.

При досрочном прекращении права пользования недрами пользователем недр прекращаются все виды деятельности (за исключением работ по консервации и (или)

ликвидации горных выработок, скважин и объектов инфраструктуры, связанных с использованием этим участком недр) на участке недр и получение соответствующей продукции. В сроки, определенные органами, принявшими решение о досрочном прекращении права пользования недрами, начинаются работы по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин и объектов инфраструктуры, связанных с использованием этим участком недр. Лицензия на пользование недрами при досрочном прекращении права пользования недрами подлежит снятию с государственного учета и передаче на хранение в федеральный или территориальный фонд геологической информации (абз. 2 п. 107 Регламента N 315).

При приостановлении права пользования недрами временно прекращаются основной вид деятельности и связанные с ним вспомогательные работы, за исключением деятельности по обеспечению сохранности горных выработок и буровых скважин, поддержанию строений, сооружений и оборудования в безопасном для жизни и здоровья людей, окружающей природной среды и недр состоянии. Лицензия на пользование участком недр при приостановлении права пользования недрами с государственного учета не снимается (абз. 3 п. 107 Регламента N 315).

Целесообразно выделить его основные черты прекращения пользования недрами:

- прекращение права пользования недрами неразрывно связано с экологически значимой деятельностью, урегулированной правовыми нормами и заключающейся в разработке и эксплуатации участка недр, которая сопровождается опасностью для людей, окружающей среды, повышенным экологическим риском;
- прекращение недропользования может возникать по инициативе не только государства как собственника недр, но и самого недропользователя;
- прекращение права пользования недрами может иметь правопрекращающее и правоустанавливающее значение;
- использование системы прекращения недропользования позволяет государству управлять существующим фондом недр на территории всей страны.

В статьях 11 - 12 Закона РФ "О недрах" законодательно закреплена возможность изменения условий пользования недрами. В контексте прекращения права недропользования важно понимать различия между терминами "изменение" и "прекращение". Еще Н.Б. Мухитдинов обратил внимание на то, что различия между данными понятиями нельзя игнорировать, поскольку в них заключена "обязательная предпосылка правильного понимания задач и особенностей правового регулирования отношений по пользованию недрами"[5, с.45].

Ввиду этого при разграничении понятий "прекращение права недропользования" и "изменение условий пользования недрами" нужно учитывать факт государственной регистрации изменений. То есть если государственная регистрация изменений состоялась, то имело место

прекращение права пользования недрами, поскольку изменился режим недропользования. Отсутствие регистрации свидетельствует о том, что существует изменение условий пользования недрами.

По нашему мнению, основания прекращения права пользования недрами не ограничиваются нормами ст. 20 Закона РФ "О недрах". Например, в ст. 17.1 названного Закона говорится о переходе права пользования недрами от одного субъекта хозяйствования к другому. Подобную ситуацию следует рассматривать как правовое основание для прекращения права недропользования, ведь весь объем прав и обязанностей в полной мере и неизменном виде переходит к другому субъекту предпринимательской деятельности. Стоит оговориться, что происходит это с предоставлением новой лицензии, под новым номером, то есть формально это совсем новое правоотношение. В то же время законодатель "забывает" о прекращении этого права, если речь идет о необходимости поддержания участка недр в стабильном состоянии. При рекультивации участка недр весь выявленный экологический вред, причиненный результатами деятельности предыдущего владельца лицензии, будет устраняться новым пользователем за свой счет и своими силами. Исходя из п. 9 ч. 2 ст. 22 Закона РФ "О недрах", пользователь принимает на себя обязательства по обеспечению сохранности разведочных горных выработок и буровых скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождений и (или) в иных хозяйственных целях, а также ликвидации горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию. Согласно ч. 1 ст. 26 Закона РФ "О недрах" подлежат ликвидации предприятия по добыче ископаемых или подземные сооружения по истечении срока действия лицензии. Но вся проблема заключается в том, что хозяйствующий субъект обязан проводить такие мероприятия, не являясь при этом пользователем участка недр и находясь фактически за пределами правоотношений, которые удостоверены лицензией. Безусловно, с технологической точки зрения оставлять участок недр, где проводятся разработка и освоение, осуществляется поиск полезных ископаемых, нельзя.

Список литературы:

1. Быстров Г.Е. Российское горное законодательство. Документы и комментарии // Государство и право. -2001. -N 7. -С.45.
2. Дубовик О.Л., Жалинский А.Э. Причины экологических преступлений. -М., 1988. -256с.
3. Конопляник А.А. Горное законодательство России: перспективы повышения инвестиционной привлекательности // Минеральные ресурсы России. Экономика и управление. -1998. -N 4. -С.32.
4. Перепелкин А.Ю., Львов Н.В. Основные проблемы реформирования системы лицензирования права пользования недрами // Минеральные ресурсы России. Экономика

и управление. -2001. -N 6. -С.12.

5. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами. Алма-Ата, 1972. -446с.
6. Приказ Минприроды России от 29.09.2009 N 315 "Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. N 10.
7. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об охране окружающей среды"//Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, N 2, ст. 133.
8. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 03.08.2018) "О недрах"//Собрание законодательства РФ, 06.03.1995, N 10, ст. 823.